

De operationeel leider is een belangrijke sleutelfunctionaris van de Nederlandse crisismanagementorganisatie. Hij/zij coördineert de inzet van de operationele diensten en adviseert de burgemeester op tactisch/strategisch niveau. De taken en competenties van de operationeel leider staan in de Regeling personeel veiligheidsregio's¹. Deze kunnen worden gebruikt om de operationeel leider te selecteren, scholen en examineren. De scholing en examinering zijn landelijk geregeld. Zo op het eerste gezicht lijkt de functie van operationeel leider goed geborgd in de Nederlandse crisismanagementorganisatie.

Wie echter achter de coulissen kijkt ziet snel dat hier sprake is van een dun laagje vernis. De meeste veiligheidsregio's hebben weinig belangstelling voor de landelijke opleiding en leiden hun operationeel leiders zelf op. Vaak modificeren zij de functie van operationeel leider en laten zij daarvoor een nieuw competentieprofiel opstellen. De Inspectie Veiligheid en Justitie besteedt in haar evaluaties en onderzoeken nauwelijks aandacht aan deze functie. En als de inspectie kritische opmerkingen over de operationeel leider maakt, dan verbindt de inspectie daar geen consequenties aan (Enschede nr 6, Moerdijkbrand). Deze discrepantie is opmerkelijk. Beleidsmatig is de operationeel leider een sleutelfunctionaris voor de rampenbestrijding, maar in de praktijk is er nauwelijks belangstelling voor deze functie. Ook is er op bestuurlijk niveau nauwelijks belangstelling voor deze sleutelfunctie.

Tot nu toe zijn er nauwelijks onderzoeken, publicaties over het functioneren van de operationeel leider. Van Zanten en Helsloot stellen in het handboek Brandweer dat de functie van operationeel leider onvoldoende uit de verf komt. Oorzaken daarvoor zijn de beperkte bestuurlijke aandacht, het beperkt aantal inzetten, de beperkte mogelijkheden om realistisch te oefenen en een te beperkte spilfunctie van de operationeel leider in de voorbereidingsfase. Zij stellen dat een operationeel leider onvoldoende bestuurlijk leiderschap toont². Het ROB sluit in het advies 'beter besturen bij rampen' op deze zienswijze aan. Daarin staat dat er geen sprake is van operationele leiding bij een ramp. De operationele leiding van de brandweer is teveel gefocust op het bestrijden van de oorzaak van de ramp en komt te weinig toe aan alle andere processen die daarom heen lopen³. Scholtens stelt in haar lectorale⁴ rede dat de term operationeel leider een contradictio in terminis is. Een leider is een baas boven baas, maar de operationeel leider is slechts een coördinator zonder bevoegdheden. Bovendien stelt zij dat een baas van boven in de acute fase niet werkt⁵. Alle evaluaties van grootschalige incidenten laten zien dat de prioriteiten in de acute fase op een lager niveau worden gesteld. Lenssen e.a.⁶ komen langs een andere weg tot dezelfde conclusies als Scholtens. Zij hebben onderzoek gedaan naar het effect van informatievoorziening op de aard van het leidinggeven op tactisch niveau. Dit is het niveau van de operationeel leider. Zij concluderen dat de aard van het leidinggeven drastisch verandert. Van het klassieke top-down leidinggeven in een lijn-staf structuur wordt nu verwacht dat de leidinggevende voornamelijk stuurt op het proces.

¹Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 juni 2010, nr. 2010-0000147401, CZW/WVOB, houdende regels over functies voor het personeel van de veiligheidsregio's (Regeling personeel Veiligheidsregio's)

²Zanten P.J. van, Helsloot I, 'De brandweer als spil van de rampenbestrijding' in Helsloot I. Muller E.R. en Berghuis J.D. (eds) Brandweer, Studies Over Organisaties, Functioneren en Omgeving, Kluwer: Deventer ... , pp 131-168

³ROB, beter besturen bij rampen, 2008 www.nifv.nl pag 9

⁴Scholtens A. 'Samenwerking in crisisbeheersing. Onderschat en overschat' pp24-27.

⁵**Popular expectation:** During a crisis, leaders take charge and provide clear direction to crisis-management operations. **Research finding:** Crisis operations are multiorganizational, transjurisdictional, polycentric response networks (Boin 2006).

They demand lateral coordination, not top-down command and control.

⁶Lenssen M., Overbeeke A., Seen S., Zwart C de: Grip op informatievoorziening, Masterscriptie: www.nifv.nl p13,14

Martens⁷ heeft tien jaar geleden een onderzoek gedaan naar de competenties van de operationeel leider (OL). Zij concludeert dat de competenties van Plato(ref) onvoldoende discrimineren. Uit haar onderzoek blijkt dat het observeren en achterhalen van denkstijlen en denkstrategieën leidt tot aangescherpte competenties die specifiek zijn voor de rol van de operationeel leider tijdens een crisissituatie. Martens gebruikt voor haar analyse theorieën van Klein en van Lipshitz en Shaul; theorieën die voortkomen uit de school van naturalistic decision making⁸. Deze theorieën sluiten veel meer bij de praktijk aan. Het is opvallend dat de resultaten van Martens niet zijn terug te vinden in het competentieprofiel van de Regeling personeel veiligheidsregio's.

Naast haar kritiek op de operationeel leider richt Scholtens⁹ ook haar pijlen op de huidige civiele rampenbestrijdingsorganisatie. De organisatie stamt uit de tachtiger jaren en is gebaseerd op de op dat moment beschikbare militaire commandostructuur met bazen van boven. De gedachte was dat de militaire commandostructuur ook in de civiele rampenbestrijding werkt. Deze gedachte is nooit wetenschappelijk onderbouwd. Het in 2009 ontwikkelde 'referentiekader regionaal crisisplan'¹⁰, borduurt voort op de oude commandostructuur. Daar is het informatiemanagement in het oude hiërarchische (bureaucratische) model als staffunctie in de lijn geplaatst. Het referentiekader is het fundament van de Wet Veiligheidsregio's, het Besluit veiligheidsregio's, het Beluut personeel veiligheidsregio's en de ministeriele Regeling personeel veiligheidsregio's. Recent is de wet geëvalueerd (ref). De evaluatiecommissie van de Wet veiligheidsregio's ziet geen reden om nu met grote structuurwijzigingen te komen. Integendeel, de commissie pleit voor een grotere uniformiteit en scherper toezicht.

Een belangrijke aanzet voor dit proefschrift is het project "hoe doen wij het effectiever en efficiënter in de regio Drenthe?"¹¹. Dit project is gestart om de crisismanagementorganisatie van de Veiligheidsregio te verbeteren. De auteur heeft actief deelgenomen in het kernteam en kreeg de kans om zijn ideeën voor een betere crisismanagementorganisatie in te brengen. In de nieuwe organisatie heeft de operationeel leider een strategische positie gekregen. Hij heeft namens de burgemeester de operationele leiding over het optreden van de hulpverleningsdiensten. Ook is hij de strategisch adviseur van de burgemeester. Hij zit samen met de communicatieadviseur en de bestuurlijk adviseur in het crisisteam. De vraag die zich voordoet is of de operationeel leider in deze crisismanagementorganisatie beter uit de verf komt dan zijn andere collega's en wat dat 'beter uit de verf komt' precies inhoudt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen het effect van de individuele variaties tussen de operationeel leiders en de systeemeffecten van de verschillende crisismanagementorganisaties op het eindresultaat.

Deze dissertatie richt zich op de vraag wie de ideale operationeel leider is en waar en hoe deze het meest effectief kan zijn. Voor het beantwoorden van deze vragen gebruikt de auteur vijf perspectieven:

1. Het historisch perspectief
2. Het perspectief van competenties
3. Het perspectief van de organisatie
4. Het perspectief van de te vervullen rollen

In het historisch perspectief onderzoekt de auteur de volgende vragen:

1. Hoe is de functie ontstaan?
2. Wat was de functie en wat waren de bijbehorende taken?
3. *Hoe hebben de functie en de bijbehorende taken van de operationeel leider zich ontwikkeld?*

⁷ Martens wat maakt een operationeel leider competent p 19

⁸ Naturalistic decision making wordt door Zsombok gedefinieerd als 'the way people use their experience to make decision in field settings'. uit Zsombok, Klein Naturalistic Decision Making 1997 pag 4

⁹ Scholtens A. 'Samenwerking in crisisbeheersing. Onderschat en overschat' p27.

¹⁰ Zie ref kader etc

¹¹ Zie hoe doen wij etc

4. *Welke ontwikkelingen hebben zich in de loop der tijd voorgedaan die van invloed waren op de functie en de bijbehorende taken van de operationeel leider ?*

In het perspectief van de competenties onderzoekt de auteur de volgende vragen

1. *Wat zijn competenties en wanneer zijn deze voor de operationeel leider geïntroduceerd?*
2. *Welke competenties zijn voor de functie van de operationeel leider ontwikkeld?*
3. *Welke ontwikkelingen hebben zich in de loop der tijd voorgedaan die van invloed waren op de competenties van de operationeel leider ?*
4. *Wat is de onderbouwing van de competenties uit het Regeling Personeel Veiligheidsregio's?*
5. *In hoeverre worden deze competenties gebruikt bij de selectie van de operationeel leider s?*
6. *In hoeverre worden deze competenties gebruikt bij het opleiden van operationeel leiders?*
7. *Welke taken voert de operationeel leider tijdens de praktijk (zelftest) uit (empirisch onderzoek) ?*
8. *Passen deze taken bij de vastgestelde functie van de operationeel leider?*
9. *Passen deze taken bij de vastgestelde competenties van de operationeel leider?*
10. *Welke competenties passen bij de huidige taken van de operationeel leider ?*

In het perspectief van de organisatie onderzoekt de auteur de volgende vragen:

1. *Wat is de huidige CMO in Nederland?*
2. *Wat is de huidige CMO in Drenthe en hoe is deze ontstaan?*
3. *In welke organisatie levert de operationeel leider een meetbaar betere prestatie (vergelijking operationeel leider Landelijk en Drenthe)?*

In het perspectief van de te vervullen rollen onderzoekt de auteur de volgende vragen

1. *Wat is het speelveld van de operationeel leider ?*
2. *Welke rollen kan de operationeel leider in het speelveld vervullen?*
 - a. *Strategisch leider*
 - b. *Strategisch adviseur*
 - c. *Strategisch netwerker*
3. *Welke strategieën hanteert de operationeel leider in de Nederlandse crisismanagementorganisatie?*
4. *Welke strategieën hanteert de operationeel leider in de Drentse crisismanagementorganisatie?*
5. *Welke nieuwe strategieën kunnen de operationeel leider ondersteunen in zijn/haar werk?*